Indian Claims Commission

Roseau River Anishinabe First Nation

Report on: Treaty Land Entitlement Inquiry (Mediation)

MARCH 1996

Indian Claims Commission

Commission des revendications des Indiens

102-02611/

March 29, 1996

Chief and Council
Roseau River Anishinabe First Nation

The Honourable Ron Irwin
Minister of Indian Affairs and Northern Development

The Honourable Allan Rock
Minister of Justice and Attorney General of Canada

RE: Roseau River Anishinabe First Nation's Treaty Land Entitlement Claim

The Roseau River Anishinabe First Nation's outstanding treaty land entitlement claim was recognized by the federal government in 1982 when it was accepted for negotiation. Substantive negotiations began in 1993. However, by January 1995, after two years of intermittent discussions, the parties had reached an impasse.

In February 1995, at the request of both parties, Mr. Robert Reid, QC, Legal and Mediation Advisor to the Commission, agreed to act as mediator. The perseverance and good will of the parties, together with the participation of Mr. Reid, led to a mediated settlement proposal. An Agreement in Principle was signed on August 7, 1995, and the final agreement was ratified by a majority vote of the First Nation membership on November 23, 1995.

CANADA

Éd. Enterprise Building, Suite 400 - 427 ouest, av. Laurier Ave. West
P.O. Box/C.P. 1750, Station/Succursale "B", Ottawa, Canada K1P 1A2
Tel (613) 943-2737 Fax (613) 943-0157

Our review of the history of this claim and the negotiations, as well as our recommendation, are contained in the attached report which we are honoured to present to you on this date.

FOR THE INDIAN CLAIMS COMMISSION

Daniel J. Bellegarde
Commission Co-Chair

P.E. James Prentice, QC
Commission Co-Chair

INDIAN CLAIMS COMMISSION

REPORT ON THE MEDIATION OF THE ROSEAU RIVER ANISHINABE FIRST NATION'S TREATY LAND ENTITLEMENT CLAIM

March 1996

CONTENTS

PART I	INTRODUCTION	1
PART II	A BRIEF HISTORY OF THE CLAIM	5
PART III	THE COMMISSION'S MANDATE AND MEDIATION PROCESSES	9
	MEDIATION MANDATE	10
PART IV	THE NEGOTIATIONS AND SUBSEQUENT MEDIATION	13
	THE COMPENSATION NEGOTIATIONS	13
	THE MEDIATION	14
	SETTLEMENT AND RATIFICATION	16
PART V	RECOMMENDATION	17

PART I

INTRODUCTION

In February 1995, the Indian Claims Commission (ICC) agreed to sponsor the mediation of the Roseau River Anishinabe's treaty land entitlement claim.[1] The parties to the mediation made a joint request for the assistance of the Honourable Mr. Robert F. Reid. He was asked to assume the role of mediator. The Commission, as sponsor to the mediation, agreed to offer Mr. Reid's assistance.

Although the history of this claim reaches back to the 1880s, the Roseau River Anishinabe First Nation first filed a specific claim, in concert with the Manitoba Indian Brotherhood (MIB), to the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) in March 1978.[2] The Roseau River Anishinabe First Nation[3] contended that the Crown had not fulfilled its obligation under Treaty 1 to set apart land for its use and benefit along the banks of the Roseau River. Claims such as this are known as "treaty land entitlement" (TLE) claims. The Specific Claims Policy, published in 1982, provides that any claim disclosing an outstanding lawful obligation on the part of the government will be accepted for negotiation.[4] The treaty land entitlement claim of the Roseau River Anishinabe First

---

1 Roseau River Anishinabe First Nation to The Honourable Ronald A. Irwin, Minister of Indian Affairs and Northern Development, February 10, 1995.

2 In 1977 the MIB formed the Manitoba Treaty Land Entitlement Committee, which, as part of its mandate, promoted and continued research to document treaty land entitlement claims for Manitoba First Nations and help initiate the settlement negotiation process. On March 1, 1978, the MIB submitted several First Nations' treaty land entitlement claims, one of the submissions was devoted to Roseau River Reserve 2 and Roseau Rapids Reserve 2A.

3 The Roseau River Anishinabe First Nation is the successor to the followers of Na-na-wa-nan, Ke-we-tayash, and Wa-ko-wush, who were signatories to Treaty 1.

4 Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND), *Outstanding Business: A Native Claims Policy - Specific Claims* (Ottawa: DIAND, 1982), 20.

Nation was ultimately accepted by the federal government for negotiation.

For more than 100 years the Anishinabe of the Roseau River watershed in southeastern Manitoba have pursued their treaty land entitlement claim stemming from Treaty 1 of 1871, and the events preceding, surrounding, and subsequent to it. Complaints of failure to fulfil the treaty and its collateral promises, including failure to establish the promised reserve and to protect reserve lands against depredation, arose immediately after the treaty was signed. Although some adjustments were made over the years, the complaints were never satisfied. The information made available to the Commission suggests that, while the claim was not actively pursued at all times throughout this lengthy history, it was never abandoned by the Roseau River First Nation.

The First Nation submitted its treaty land entitlement claim in 1978; however, five years elapsed before it was finally accepted for negotiation. On November 5, 1982, the Honourable John Munro, then Minister for Indian Affairs and Northern Development, accepted the Roseau River Anishinabe First Nation's claim in the following terms:

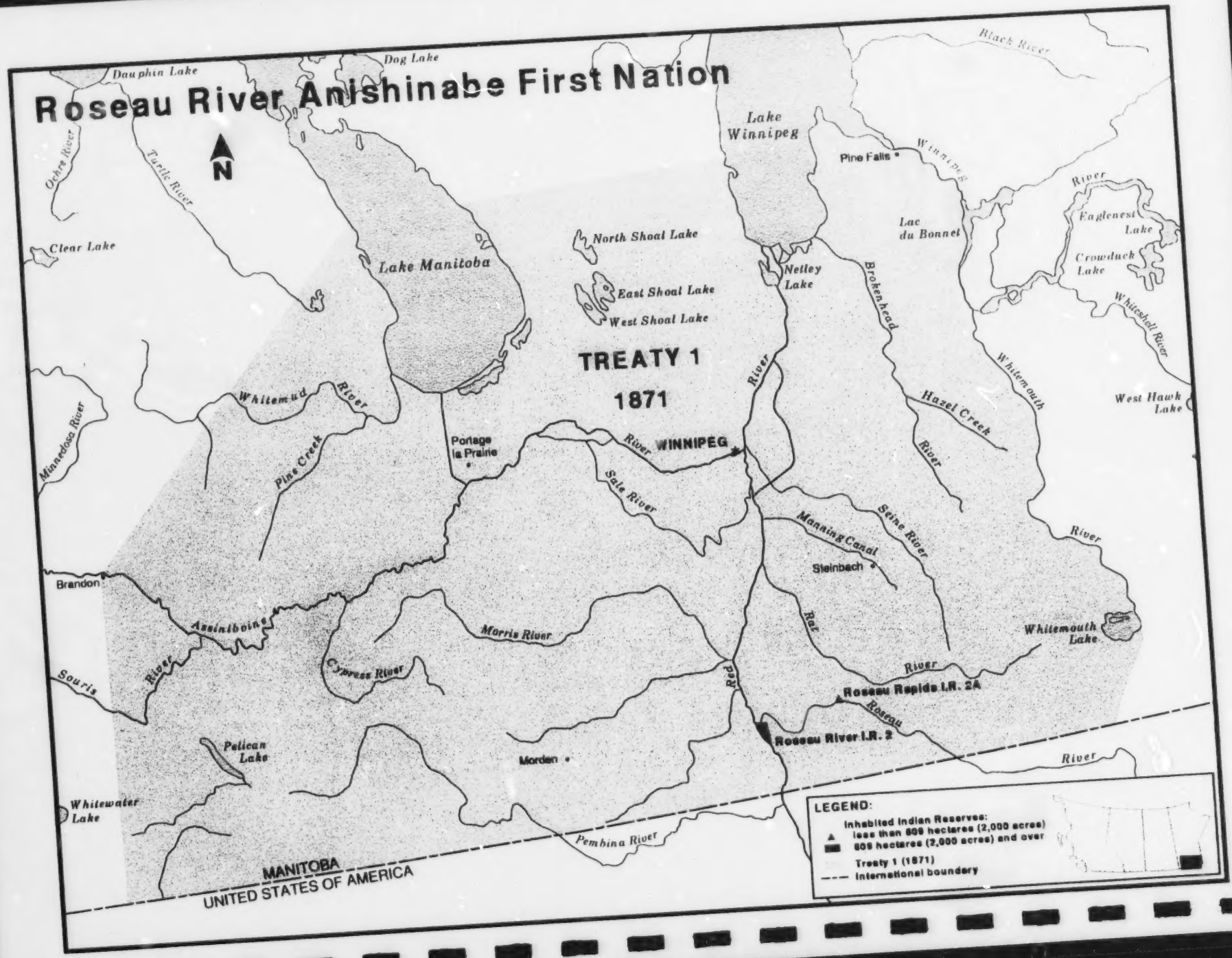
> [T]he claim which has been under consideration for some time, has been the subject of detailed historical and legal review and extensive discussion with your representatives. After reviewing the available facts and related evidence, I wish to advise you that the Roseau River Band has a valid treaty land entitlement claim . . .[5]

With this letter, a period of negotiation over compensation began that became increasingly marked by misunderstanding and acrimony. Finally, when the parties

---

[5] The Honourable John C. Munro to Chief Felix Antoine, November 5, 1982.

recognized that they had reached a complete impasse, they turned to the Indian Claims Commission for assistance by way of mediation. The Commission agreed, and the mediation proved successful. Within a few months an Agreement in Principle was achieved that soon thereafter was ratified by the First Nation.


Roseau River Anishinabe First Nation
N
Dauphin Lake
Dog Lake
Ochre River
Turtle River
Clear Lake
Lake Manitoba
North Shoal Lake
East Shoal Lake
West Shoal Lake
TREATY 1
1871
Lake Winnipeg
Black River
Pine Falls
Winnipeg River
Lac du Bonnet
Eaglenest Lake
Crowduck Lake
Whiteshell River
Netley Lake
Brokenhead River
Whitemud River
Minnedosa River
Pine Creek
Portage la Prairie
WINNIPEG
Hazel Creek
Whitemouth River
West Hawk Lake
Sale River
Manning Canal
Seine River
Steinbach
Brandon
Assiniboine River
Souris River
Morris River
Cypress River
Red River
Whitemouth Lake
Roseau Rapids I.R. 2A
Roseau River I.R. 2
Roseau River
Pelican Lake
Morden
Whitewater Lake
Pembina River
MANITOBA
UNITED STATES OF AMERICA
LEGEND:
Inhabited Indian Reserves:
less than 809 hectares (2,000 acres)
809 hectares (2,000 acres) and over
Treaty 1 (1871)
International boundary

PART II

A BRIEF HISTORY OF THE CLAIM [6]

As the Commission's involvement in this claim related to the mediation mandate, we did not have the benefit of historical records or detailed legal submissions from the parties setting out the basis of the claim. Accordingly, the Commission makes no findings of fact in this report.

The Anishinabe Ojibway occupied the Roseau River district of present-day Manitoba before the arrival of white settlers (*Roseau* is a French word meaning water reed). When settlers began to arrive in the area in the early 1800s, there was increasing pressure on Anishinabe lands, already occupied and cultivated by them. This pressure led to concern among the Anishinabe Chiefs and, soon after Confederation, the Chiefs demanded a treaty.

When Wemyss Simpson was appointed Indian Commissioner by the Privy Council in 1871, he was charged with the responsibility of entering into negotiations with the Indians of what is now Manitoba for the purpose of concluding Treaty 1 – the first of the "numbered treaties" in Canada. After arriving in Winnipeg in July of that year, he issued proclamations inviting the various local Bands to negotiate.[7] On July 27, 1871, Mr. Simpson, together with the Lieutenant Governor of Manitoba and the North-West Territories, A.G. Archibald, met with several hundred of the "Chippewas" and "Swampy Cree" Indians at Lower Fort Garry.[8] The Lieutenant Governor opened the proceedings with an address in which he said:

---

6 Because this process was a mediation, the Commission did no research and made no findings. The following brief history draws on information and documents submitted to the mediator by the parties during the course of the mediation.

7 Canada, Parliament, *Sessional Papers*, 1872, vol. 7, No. 22, 10.

8 Alexander Morris, *The Treaties of Canada with the Indians of Manitoba and the North-West Territories* (Saskatoon: Fifth House Publishers, 1991), 26.

> [Y]our Great Mother [the Queen], therefore, will lay aside for you "lots" of land to be used by you and your children forever. She will not allow the white man to intrude upon these lots. She will make rules to keep them for you, so that as long as the sun shall shine, there shall be no Indian who has not a place that he can call his home, where he can go and pitch his camp, or if he chooses, build his house or till his land. . . .[9]

Among the provisions of Treaty 1 were the terms by which the various tribes, as signatories, were to have land apportioned and set aside for their exclusive use and enjoyment:

> [H]er Majesty the Queen, and her successors for ever, hereby agrees and undertakes to lay aside and reserve for the sole and exclusive use of the Indians, the following tracts of land . . . and for the use of the Indians of whom Na-sha-ke-penias, Na-na-wa-nan, Ke-we-tayash and Wa-ko-wush are the Chiefs, so much land on the Roseau River as will furnish *one hundred and sixty acres for each family of five*, or in that proportion for larger or smaller families, *beginning at the mouth of the river* . . . it being understood however, that if, at the date of the execution of this treaty, there are any settlers within the bounds of any lands reserved by any band, Her Majesty reserves the right to deal with such settlers as She shall deem just, so as not to diminish the extent of land allotted to the Indians.[10]

On behalf of the Chippewa and Swampy Cree, their Chiefs affixed their marks to Treaty 1 at Lower Fort Garry on August 3, 1871.

Immediately following the signing of Treaty 1, the Anishinabe Chiefs expressed their concern about the level of protection that the agreement was

---

9 Morris, *Treaties*, 28.

10 Morris, *Treaties*, 314-15.

providing over their lands. Dissatisfaction mounted over the delay in surveying the promised reserve, the continuing encroachment of settlers on their land, and timber permits being granted on lands that the Anishinabe understood had been promised to them. The Anishinabe wanted to have a reserve that straddled the Roseau River and that ran along its length. It was not until 1874 that a proposed site was marked off at the mouth of the Roseau River. This was not, however, the final survey. The official survey did not occur until 1887, when a plan was prepared by the Dominion Land Surveyor. What was surveyed, however, was a *block-shaped reserve* that extended back from the river, not along its length.

The lands that eventually became the reserve (or reserves) were not set out until 1887 and 1888. By this time much of the land desired by the Anishinabe, and which they understood to be theirs, had already been alienated. Consequently, the designated reserve lands were in a different location from the reserve that the Anishinabe had understood would run along the river. In the end, the Roseau River Anishinabe First Nation asserted that Canada did not fulfil its promise to the Band to set aside the reserve promised to it by the terms of Treaty 1.

This historical complaint formed the basis of its specific claim and the subsequent negotiations that arose between Canada and the Roseau River Anishinabe First Nation more than 100 years later. When the negotiations eventually stalled, the First Nation made a request to the Indian Claims Commission for mediation. The mediation process resulted in a settlement agreement between the parties, ultimately ratified by the First Nation.

PART III

THE COMMISSION'S MANDATE AND MEDIATION PROCESSES

The Indian Claims Commission (ICC) was created as a joint initiative after years of discussion between First Nations and the Government of Canada about how the widely criticized process for dealing with Indian land claims in Canada might be improved. It was established by an Order in Council dated July 15, 1991, appointing Harry S. LaForme, former commissioner of the Indian Commission of Ontario, as Chief Commissioner, and became fully operative with the appointment of six Commissioners in July 1992.

Its mandate to conduct inquiries under the *Inquiries Act* is set out in a commission issued under the Great Seal of Canada, which states:

> that our Commissioners on the basis of Canada's Specific Claim Policy . . . by considering only those matters at issue when the dispute was initially submitted to the Commission, inquire into and report on:
>
> (a) whether a claimant has a valid claim for negotiation under the Policy where that claim has already been rejected by the Minister; and
>
> (b) which compensation criteria apply in negotiation of a settlement, where a claimant disagrees with the Minister's determination of the applicable criteria.

Thus, at the request of a First Nation, the ICC can conduct an inquiry into a rejected specific claim or a dispute over compensation. The policies of the federal government differentiate between "comprehensive" and "specific" claims. The former are claims based on unextinguished aboriginal title and normally arise in areas of the country where no treaty exists between Indians and the federal government. The latter are claims involving a breach of treaty obligations, or where

the Crown's lawful obligations have been otherwise unfulfilled, such as breach of an agreement or a dispute over compensation or the *Indian Act*, and includes claims of fraud.

Although the Commission has no power to accept or force acceptance of a claim rejected by the government, it has the power to thoroughly review the claim and the reasons for its rejection with the claimant and the government. The *Inquiries Act* gives the Commission wide powers to conduct such an inquiry, to gather information, and even to subpoena evidence if necessary. If, at the end of an inquiry, the Commission concludes that the facts and law support a finding that Canada owes an outstanding lawful obligation to the claimant band, it may recommend to the Minister of Indian and Northern Affairs that a claim be accepted.

In addition to conducting inquiries into rejected claims and into disputes over the application of compensation criteria, the Commission is authorized to provide mediation services at the request of the parties to a specific claim to assist them in reaching an agreement.

The claim of the Roseau River Anishinabe First Nation was dealt with under the Commission's mediation mandate.

Mediation Mandate

The Commission has a mandate to furnish mediation services. This mandate is spelled out in the Commission's terms of reference as follows:

> And we do hereby a) authorize our Commissioners
>
> . . .
>
> (iii) to provide or arrange, at the request of the parties, such mediation services as may in their opinion assist the Government of

> Canada and an Indian band to reach an agreement in respect of any matter relating to an Indian specific claim.

From its inception, the Commission has interpreted its mandate broadly and has vigorously sought to advance mediation as an alternative to the courts, which are inherently adversarial in nature. In the interests of helping First Nations and Canada negotiate agreements that reconcile their competing interests in a fair, expeditious, and efficient manner, the Commission offers the parties a broad range of mediation services tailored to meet their particular goals.

Mediation is today a widely used method in Canada and throughout North America for the resolution of disputes without litigation, or of disputes already in litigation. It has grown immensely popular in the last few years, in light of its advantages over the uncertainty – and the unacceptable delays and costs – of the traditional litigation system. With considerable prescience, those responsible for the creation of the Commission ensured that it would have the authority to exercise this facility, the value of which is demonstrated here. In our view, it remains underutilized, a situation we regard as unfortunate for all, and which, as can be seen in the Recommendation below, we have striven to correct.

PART IV

THE NEGOTIATIONS AND SUBSEQUENT MEDIATION

THE COMPENSATION NEGOTIATIONS

Although the Minister of Indian Affairs accepted the First Nations' entitlement claim in 1982, substantive negotiations did not begin until 1993. The central issues were the amount of compensation offered by Canada and the actual acreage to be set aside as reserve in fulfilment of the First Nation's outstanding treaty land entitlement. By March 1993, the parties had reached agreement on only a few specific points. Unfortunately, the parties were unable to reach agreement on the outstanding issues, and the talks failed.

Frustrated over the lack of progress, the Roseau River Anishinabe First Nation commenced litigation in November 1993 against Canada in the Federal Court action, *Alexander v. Her Majesty*. A caveat was filed over lands that the First Nation regarded as rightfully belonging to it, though the caveat was eventually lifted. In February 1994, after reviewing their positions, the parties began to explore the possibility of reopening negotiations. By agreement, the litigation was discontinued.

Negotiations resumed in October 1994 and continued until November, with the major areas of discussion still the land quantum and compensation issues. Eventually, however, disagreements arose and negotiations again came to an impasse. Given the inability of the parties to continue to negotiate through direct discussions, it became obvious that negotiations would not resume without outside assistance.

THE MEDIATION [11]

On January 4, 1995, Juliet Balfour, negotiator for Canada, wrote to the counsel for the Roseau River Anishinabe First Nation as follows:

> It appears that we have reached an impasse in these negotiations. . . . At this point . . . it may be helpful to have an impartial third party involved, in the hope of finding a solution to our current impasse. . . . it is my suggestion that our next meeting take place in the presence of a mediator provided by the Indian Specific Claims Commission to assist in finalizing this settlement. . . .

The First Nation approached the Honourable Ron Irwin, Minister of Indian and Northern Affairs, in January and February 1995 to discuss the prospect of mediation. These discussions resulted in the First Nation's endorsement of mediation sponsored by the Indian Claims Commission. Together, the parties proposed that the Honourable Robert Reid (a former judge who practises as an independent professional mediator and who acts as Legal and Mediation Advisor to the Commission) be asked to assume the role of mediator. The Commission agreed to offer Mr. Reid's assistance.

On his appointment in early February 1995, Mr. Reid began an immediate assessment of the situation. On February 10, Mr. Rhys Jones, counsel for the Roseau River Anishinabe First Nation, asked Mr. Reid to meet with his client's representatives on February 14 in Winnipeg. Mr. Reid had been asked to give this matter high priority, and the meeting took place as requested.

---

[11] Since mediation discussions are confidential, no more than an outline of the course they took can be given here.

Following the meeting, Mr. Reid held telephone discussions with the representatives of the parties, having first cleared away the communications block. Since the reasons for the impasse were still not immediately apparent, he requested detailed written statements from each party setting out their respective positions.

These statements took some time to prepare, but by early April 1995, both parties had complied. After further telephone conferences with the representatives for the parties, Mr. Reid arranged for a mediation meeting to take place in Winnipeg on May 19, 1995. On the preceding day, Mr. Reid met with the parties individually, and the meetings lasted well into the evening.

The first face-to-face discussions between the parties took place on the following morning, with Mr. Reid as Chair. They continued throughout the day and, in light of the history of the talks, they were remarkably productive. Indeed, by the end of the day all major areas of dispute appeared to have been resolved, and the parties shook hands on an agreement.

This was not, however, the end of the story. Serious problems arose when counsel sat down to express in writing the agreement that had apparently been reached at the negotiation table.

At the urgent request of the parties, Mr. Reid returned to Winnipeg on July 11, 1995, to convene a further meeting, Having again spoken to the parties separately, he opened the meeting by identifying 12 points of serious disagreement. Again, everyone set to work, and by the end of the day only a few issues remained outstanding. Unfortunately, among these issues was an apparently fundamental disagreement over what had been agreed. This problem would

obviously require further thought on both sides. The session closed at the end of the day with a date set for what it was hoped would be the final meeting.

On July 24, 1995, the parties met again and, by the end of the day, agreement had been reached on all points, and the parties shook hands on what appeared finally to be a complete resolution of all problems.

Settlement And Ratification

Counsel again sat down to draw up the agreement, and this time they were successful. A 160-page Agreement in Principle was initialled on August 7, 1995. Members of the First Nation voted to ratify it on November 23, 1995.

Thus, a claim which had been pursued for more than 100 years, and which appeared to have become hopelessly mired in protracted discussion, was resolved in a few months. Those months were not always easy, and the deliberations were not always calm. Several times it appeared they might fail yet again. Yet one difficulty after another was resolved in discussions that were not only intense but, on occasion, dramatic.

The parties deserve great credit for their persistence and their forbearance in the mediation discussions. The agreement could not have been achieved without sincerity and good will on both sides, and the shared desire to resolve a long-standing grievance in a fair and just manner.

PART V

RECOMMENDATION

We have been disappointed with the federal government's reluctance to take advantage of the Commission's mediation capability, and have expressed this disappointment both in meetings with representatives of government and in our reports (see particularly the Commission's *Annual Report, 1994/95*). We would like again to remind parties to specific claims of the value of mediation, which is now widely used for dispute resolution in the public sector. In particular, we recommend to the Government of Canada that it amend its present policies so as to include mediation as a normal aspect of the Specific Claims Process. We further recommend that Canada instruct departmental counsel and other representatives engaged in matters before the Commission to seek opportunities for mediation or to agree to participate meaningfully in mediation when it is sought by claimants.

FOR THE INDIAN CLAIMS COMMISSION

Daniel J. Bellegard
Commission Co-Chair

P.E. James Prentice, QC
Commission Co-Chair

Commission des revendications des Indiens

Première Nation Anishinabe de Roseau River

Objet du rapport : Enquête sur les droits fonciers issus d'un traité (Médiation)

MARS 1996

Indian Claims Commission

Commission des revendications des Indiens

Le 29 mars 1996

Le Chef et le Conseil de
la Première Nation anishinabe de Roseau River

L'honorable Ron Irwin,
ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

L'honorable Allan Rock,
ministre de la Justice et procureur général du Canada

Objet : La revendication de droits fonciers issus d'un traité présentée par la Première Nation anishinabe de Roseau River

La revendication soumise par la Première Nation anishinabe de Roseau River a été acceptée pour négociation par le gouvernement fédéral en 1982, mais les négociations n'ont véritablement commencé qu'en 1993. Toutefois, au mois de janvier 1995, après deux ans de discussions intermittentes, c'était l'impasse.

En février 1995, à la demande des deux parties, M. Robert Reid, c.r., conseiller de la Commission pour les questions juridiques et de médiation, a accepté de jouer le rôle de médiateur. La persévérance et la bonne volonté manifestée d'un côté comme de l'autre, de même que le travail effectué par M. Reid lui-même, ont facilité la présentation d'une proposition de règlement. Une entente de principe a été signée le 7 août 1995, puis, le 23 novembre, ratifiée par la volonté d'une majorité des membres de la Première Nation.

CANADA

Éd. Enterprise Building, Suite 400 - 427 ouest, av. Laurier Ave. West
P.O. Box/C.P. 1750, Station/Succursale "B", Ottawa, Canada K1P 1A2
Tel (613) 943-2737 Fax (613) 943-0157

Le rapport ci-joint, que nous avons l'honneur de vous présenter aujourd'hui, fait état du déroulement des négociations ainsi que de nos recommandations.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Daniel J. Bellegarde,
coprésident de la Commission

P.E.James Prentice, c.r.,
coprésident de la Commission

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

RAPPORT SUR LA REVENDICATION DE DROITS FONCIERS ISSUS D'UN TRAITÉ PRÉSENTÉE PAR LA PREMIÈRE NATION ANISHINABE DE ROSEAU RIVER (MÉDIATION)

Mars 1996

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I **INTRODUCTION** 1

PARTIE II **BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION** 5

PARTIE III **LE MANDAT DE LA COMMISSION ET SON APPROCHE DE LA MÉDIATION** 9

LE MANDAT DE MÉDIATION 11

PARTIE IV **LES NÉGOCIATIONS ET LA MÉDIATION SUBSÉQUENTE** 13

LES NÉGOCIATIONS SUR LA QUESTION DE LA COMPENSATION 13

LA MÉDITATION 14

LE RÈGLEMENT ET LA RATIFICATION 16

PARTIE V **RECOMMANDATION** 17

PARTIE I

INTRODUCTION

En février 1995, la Commission des revendications des Indiens accepte de parrainer la médiation de la revendication de droits fonciers issus d'un traité soumise par la Première Nation anishinabe de Roseau River[1]. Les parties demandent conjointement que l'honorable Robert F. Reid tienne lieu de médiateur, demande à laquelle accède la Commission.

Bien que le grief remonte aux années 1880, ce n'est qu'en mars 1978 qu'une revendication particulière est présentée pour la première fois au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, avec le concours de la Manitoba Indian Brotherhood (la MIB)[2]. Selon la Première Nation anishinabe de Roseau River[3], la Couronne n'avait pas satisfait à l'obligation que lui faisait le Traité n° 1 de mettre de côté des terres à l'usage et au profit de la bande le long des rives de la rivière Roseau. La Politique des revendications particulières, publiée en 1982, prévoit que toute revendication révélant le non-respect d'une obligation légale de la part du gouvernement sera acceptée pour négociation[4].

---

1 Première Nation anishinabe de Roseau River à l'honorable Ronald A. Irwin, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 10 février 1995.

2 En 1977, la MIB a constitué le Comité des droits fonciers issus de traités dont le mandat consistait, entre autres, à promouvoir la poursuite de recherches pour étayer les revendications de droits fonciers conférés par traité aux Premières Nations du Manitoba et à faciliter le déclenchement des négociations entourant le règlement de ces revendications. Le 1er mars 1978, la MIB a soumis plusieurs revendications de cette nature, l'une d'elle portant sur les réserves n° 2 de Roseau River et n° 2A de Roseau Rapids..

3 La Première Nation anishinabe de Roseau River descend des membres des bandes de Na-na-wa-nan, Ke-we-tayash et Wa-ko-wush, tous signataires du Traité n° 1.

4 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), *Dossier en souffrance. Une politique des revendications des autochtones. Revendications particulières* (Ottawa : MAINC, 1982), p. 20.

Pendant plus d'un siècle, les Anishinabe du bassin de la rivière Roseau, dans le sud-est du Manitoba, continuent de revendiquer les droits fonciers découlant du Traité n° 1 de 1871 ainsi que d'autres événements qui ont précédé, entouré et suivi celui-ci. Dès la signature du Traité, ils se plaignent que le Traité et les promesses qui y sont associées ne sont pas respectés, à savoir notamment que la réserve promise n'a pas été délimitée et que les terres de réserve ne sont pas protégées contre la déprédation. Bien que certains correctifs aient été apportés au fil des ans, ces plaintes restent lettre morte. D'après les renseignements fournis à la Commission, même si la revendication n'a pas toujours été activement mise de l'avant pendant toute cette longue période, elle n'a jamais non plus été abandonnée.

La Première Nation soumet donc sa revendication en 1978. Elle devra, toutefois, attendre cinq ans, soit jusqu'au 5 novembre 1982, pour que l'honorable John Munro, alors ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'accepte en ces termes :

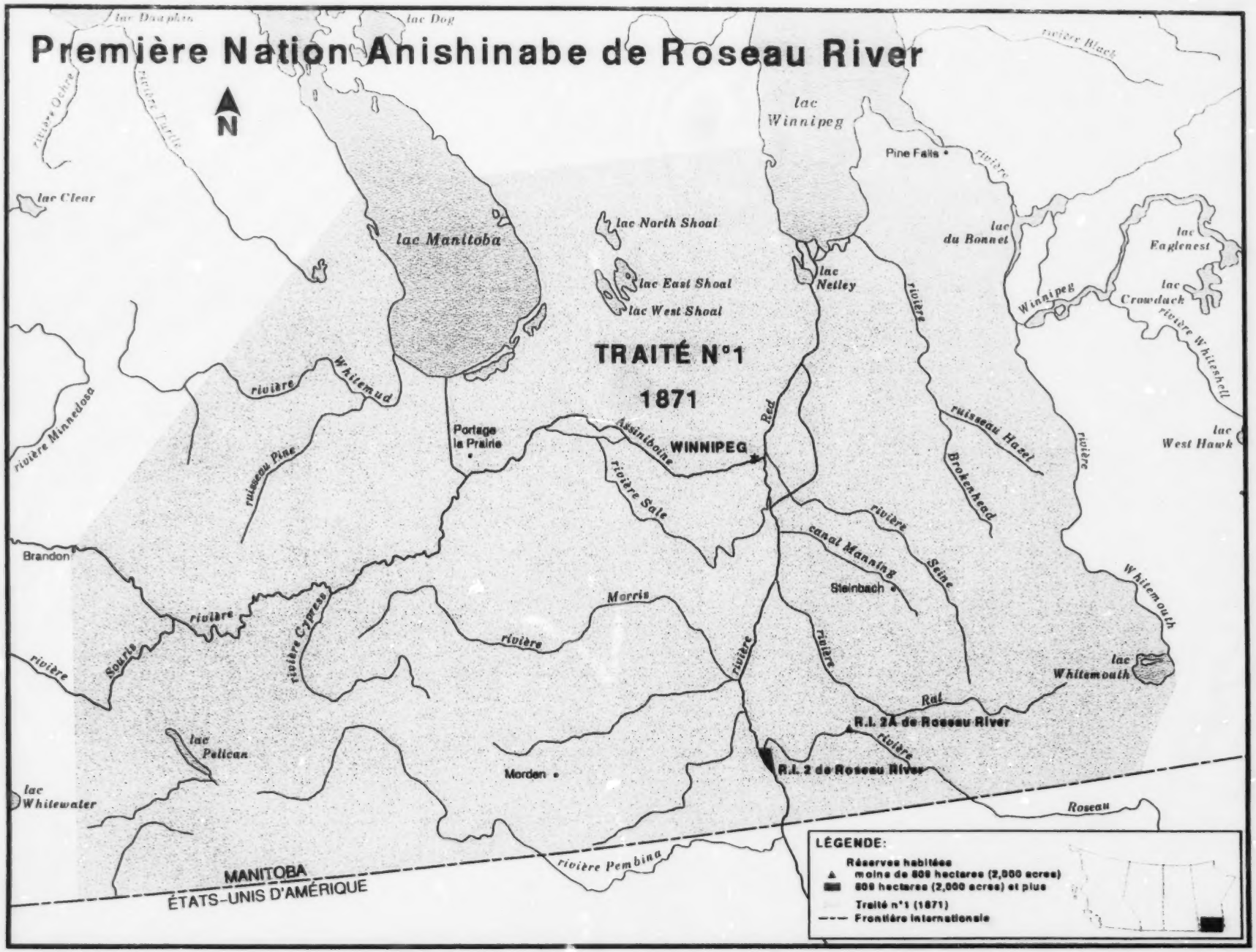
> [Traduction]
> «...la revendication à l'étude depuis quelque temps a fait l'objet d'un examen historique et juridique exhaustif et de discussions approfondies avec vos représentants. Après examen des faits présentés et de la preuve soumise, je désire vous informer que la bande indienne de Roseau River est effectivement en mesure de revendiquer des droits fonciers issus d'un traité...»[5]

Avec cette lettre s'amorçaient des négociations sur la question de la compensation qui allaient devenir de plus en plus houleuses. Enfin, conscientes de l'impasse totale dans laquelle elles se trouvaient, les parties sollicitent les services de médiation de la

---

5 L'honorable John C. Munro au chef Félix Antoine, le 5 novembre 1982.

Commission des revendications des Indiens. Leur requête est acceptée et la médiation donne d'excellents résultats. En quelques mois, les parties concluent un accord de principe qui, peu après, est ratifié par la Première Nation.


Première Nation Anishinabe de Roseau River
N
lac Dog
lac Clear
lac Manitoba
lac North Shoal
lac East Shoal
lac West Shoal
lac Winnipeg
Pine Falls
lac du Bonnet
lac Eaglenest
lac Crowduck
lac Netley
Winnipeg
rivière Whiteshell
TRAITÉ N°1
1871
rivière Whitemud
rivière Minnedosa
ruisseau Pine
Portage la Prairie
Assiniboine
WINNIPEG
Red
rivière Sale
ruisseau Hazel
Brokenhead
lac West Hawk
Brandon
canal Manning
Seine
Steinbach
Whitemouth
Morris
rivière Cypress
Souris
lac Whitemouth
Rat
R.I. 2A de Roseau River
lac Pelican
Morden
R.I. 2 de Roseau River
lac Whitewater
Roseau
rivière Pembina
MANITOBA
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE
LÉGENDE:
Réserves habitées
moins de 809 hectares (2,000 acres)
809 hectares (2,000 acres) et plus
Traité n°1 (1871)
Frontière internationale

PARTIE II

BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION[6]

Étant donné que la participation de la Commission au règlement de cette revendication a pris la forme d'une médiation, nous n'avons pris connaissance d'aucun document historique ni des arguments juridiques de l'une et l'autre parties. Le présent rapport ne fait donc état d'aucune conclusion qu'aurait pu tirer la Commission.

Les Anishinabe Ojibway occupaient déjà le district de Roseau River avant l'arrivée des colons blancs. Quand ceux-ci commencent à s'installer dans la région, au début des années 1800, des pressions croissantes sont exercées sur les terres déjà occupées et cultivées par les Anishinabe.

En 1871, le Conseil privé nomme Wemyss Simpson au poste de commissaire des Indiens et lui confie le mandat d'entamer des pourparlers avec les Indiens du territoire qui constitue aujourd'hui le Manitoba dans le but de conclure le Traité n° 1, le premier des «traités numérotés» signés au Canada. Après son arrivée à Winnipeg, en juillet de la même année, il invite, par la voie de proclamations, les diverses bandes indiennes à négocier[7]. Le 27 juillet, M. Simpson, accompagné du lieutenant-gouverneur du Manitoba et des Territoires du Nord-Ouest, A.G. Archibald, rencontre plusieurs centaines de «Chippewas» et de «Moskégons» à Lower Fort Garry[8]. Le lieutenant-gouverneur, le premier à prendre la parole, s'exprime en ces termes :

---

[6] Comme il s'agissait d'une médiation, la Commission n'a pas mené de recherches et n'a tiré aucune conclusion. Ce bref historique est fondé sur les renseignements et les documents que les parties ont remis au médiateur .

[7] Documents parlementaires de 1872, vol. 7, n° 22, p. 10.

[8] Alexander Morris, *The Treaties of Canada with the Indians of Manitoba and the North-West Territories*, (Saskatoon : Fifth House Publishers, 1991), p. 26.

[Traduction]
«...Votre Mère [la Reine], par conséquent, réservera pour vous des parcelles de terre que vous pourrez, vous et vos enfants après vous, utiliser pour toujours. Elle ne permettra pas à l'homme blanc d'empiéter sur ces terres. Elle établira des lois pour vous les réserver; ainsi, tant que le soleil brillera, pour chaque Indien, il y aura un endroit qui sera le sien, un endroit où il pourra se rendre et dresser son camp, ou, s'il préfère, construire sa maison ou labourer la terre...»[9]

Les dispositions du Traité n° 1 énonçaient, entre autres, les conditions qui garantissaient l'attribution de terres réservées à l'usage exclusif et à la seule jouissance des diverses tribus signataires :

«...Et sa Majesté la Reine convient et s'engage par le présent de mettre de côté et de réserver pour le seul et exclusif usage des Sauvages les étendues de terre suivantes,... et pour l'usage des sauvages dont Na-sha-ke-penais, Na-na-wa-nanan, Ke-we-tay ash et Wa-ko-wush sont les chefs, autant de terre sur la rivière Roseau qu'il en faudra pour donner 160 acres à chaque famille de cinq, ou dans cette proportion pour les familles plus ou moins nombreuses à partir de l'embouchure de cette rivière... avec l'entente, cependant, que si à la date de l'exécution de ce traité il se trouve des colons dans les limites d'aucune des terres réservées par une bande, Sa Majesté se réserve le droit de traiter avec ces colons de la manière qu'elle croira juste, afin de ne pas diminuer l'étendue accordée aux sauvages[10].»

Le 3 août 1871, à Lower Fort Garry, les chefs des Chippewas et des Moskégons apposent leur marque («X») au bas du Traité n° 1.

---

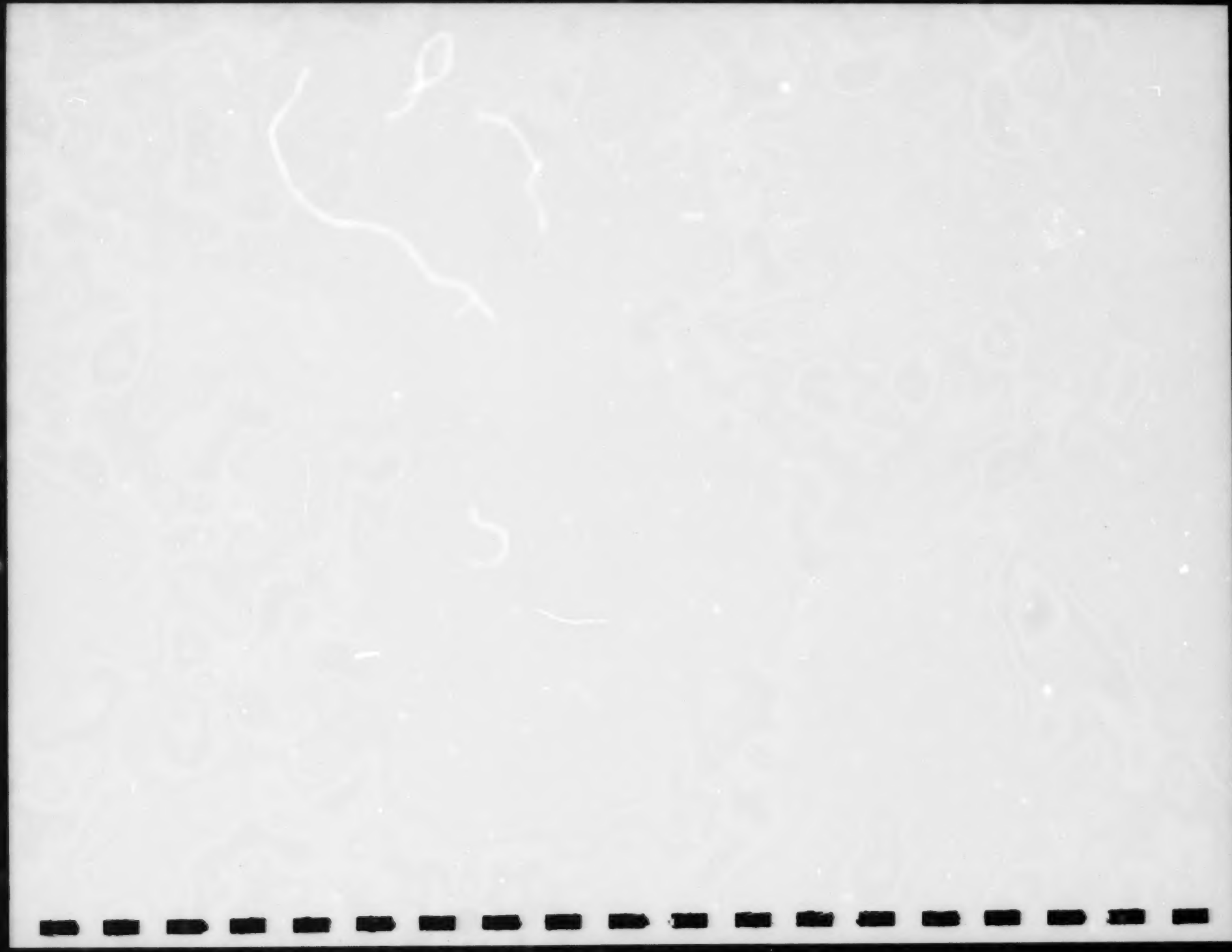
9 Ibid., p. 28.

10 *Traité n° 1, 3 août 1871.*

Immédiatement après la signature du Traité, les chefs anishinabe expriment leurs inquiétudes quant au degré de protection qu'il offre à leurs terres. La lenteur mise à entreprendre les travaux d'arpentage de la réserve promise, les colons qui continuent d'empiéter sur le territoire indien et les permis de coupe que l'on accorde pour les terres que les Anishinabe croient avoir reçues en partage ont tôt fait de susciter chez eux du mécontentement. Les Anishinabe voulaient avoir une réserve qui chevaucherait et longerait la rivière Roseau. Ce n'est qu'en 1874 qu'un emplacement est proposé et délimité à l'embouchure de cette rivière, mais il ne s'agit pas d'un levé définitif. Il faudra attendre 1887 pour que l'arpentage officiel soit fait et qu'un plan soit dressé par l'arpenteur fédéral en chef. Le territoire qui fut arpenté était, toutefois, une réserve *de forme carrée* qui partait de la rivière au lieu de la longer.

Ce n'est qu'en 1887 et 1888 que sont déterminées les terres appelées à constituer la(les) réserve(s). À ce moment, les terres que souhaitent obtenir les Anishinabe et qu'ils croient leur appartenir ont déjà été aliénées en grande partie. Par conséquent, les terres de réserve désignées ne se trouvaient pas le long de la rivière comme l'avaient pensé les Anishinabe. De l'avis de la Première Nation anishinabe de Roseau River, le Canada n'a pas mis de côté la réserve promise à la bande en vertu du Traité n° 1.

C'est ce grief qui allait constituer le fondement de la revendication particulière et des négociations qui allaient mettre en présence des représentants du Canada et de la Première Nation anishinabe de Roseau River plus de cent ans après. Ces négociations ont fini par achopper et ont mené à une demande de médiation auprès de la Commission des revendications des Indiens, processus qui a débouché sur un accord de règlement entre les parties qui, ultimement, a été ratifié par la Première Nation.



PARTIE III

LE MANDAT DE LA COMMISSION
ET SON APPROCHE DE LA MÉDIATION

La Commission des revendications des Indiens est le fruit d'une initiative conjointe découlant d'années de discussions entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada sur la façon d'améliorer le processus, très controversé, de traitement des revendications territoriales des Indiens du Canada. Elle a été créée par la voie d'un décret, daté du 15 juillet 1991, qui nommait à titre de commissaire en chef M[e] Harry S. LaForme; la nomination de six autres commissaires, en juillet 1992, lui permet de commencer officiellement ses travaux.

Le mandat de la Commission, qui consiste à faire enquête conformément à la *Loi sur les enquêtes*, est énoncé dans une commission revêtue du grand sceau du Canada qui se lit comme suit :

> ...que nos commissaires, se fondant sur la politique canadienne des revendications particulières...dans leur étude des seules questions déjà en litige quand la Commission a été saisie pour la première fois du différend, fassent enquête et rapport :
>
> a) sur la validité, en vertu de ladite politique, des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées;
>
> b) sur les critères applicables aux compensations dans le cadre de la négociation d'un règlement, lorsque le requérant conteste les critères adoptés par le Ministre.

Ainsi, à la demande d'une Première Nation, la Commission peut faire enquête sur une revendication particulière ou un différend à propos de la compensation. Le

gouvernement fédéral établit une distinction entre les revendications «globales» — fondées sur des droits ancestraux non éteints et normalement présentées dans les régions où aucun traité n'existe entre les Indiens et le gouvernement fédéral — et les revendications «particulières» — fondées sur le non-respect d'obligations légales de la Couronne, cela pouvant se traduire, notamment, par l'inexécution d'un traité, un différend au sujet de la compensation ou un manquement à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens*, ainsi que sur certaines pratiques frauduleuses.

La Commission ne possède pas le pouvoir de forcer le gouvernement fédéral à accepter une revendication pour négociation aux fins de la Politique des revendications particulières, mais elle peut examiner en profondeur la revendication et les motifs de son rejet avec les requérants et le gouvernement. La *Loi sur les enquêtes* lui confère de vastes pouvoirs qui l'habilitent à faire enquête et à recueillir de l'information, et même, au besoin, à citer des témoins à comparaître. Si, à la fin d'une enquête, la Commission conclut que, selon les faits et la loi, le Canada a manqué à ses obligations envers les requérants, elle peut recommander au ministre des Affaires indiennes d'accepter la revendication pour négociation.

En plus de pouvoir enquêter sur les revendications rejetées et les différends concernant les critères d'indemnisation appliqués, la Commission est habilitée, si les parties en manifestent le désir, à offrir des services de médiation pouvant les aider à conclure une entente.

Pour régler la revendication de la Première Nation anishinabe de Roseau River, la Commission a exercé les pouvoirs que lui confère son mandat en matière de médiation.

LE MANDAT DE MÉDIATION

La Commission est autorisée à offrir des services de médiation, comme en témoigne le libellé de son mandat :

> Et nous autorisons nos commissaires
>
> (iii) à fournir ou faire fournir, à la demande des parties, les services de médiation qui, à leur avis, pourraient aider le gouvernement du Canada et une bande indienne à parvenir à une entente relativement à toute affaire ayant rapport à une revendication particulière.

Depuis sa création, la Commission interprète son mandat de façon large et s'emploie vigoureusement à promouvoir la médiation comme solution de rechange au recours aux tribunaux et aux enquêtes, formules dont le trait essentiel est la confrontation. Pour les aider à négocier des ententes qui concilient leurs intérêts opposés de façon juste, expéditive et efficace, la Commission offre aux parties une vaste gamme de services de médiation adaptés à leurs besoins particuliers.

De nos jours, la médiation est très utilisée au Canada et ailleurs en Amérique du Nord comme méthode de règlement des différends, que les parties se rendent ou non devant les tribunaux. Elle a acquis une popularité énorme ces dernières années en raison de ses avantages par rapport aux poursuites traditionnelles, qui s'accompagnent d'incertitude et comportent des délais et des coûts inacceptables. Avec beaucoup de prescience, les autorités responsables de la mise sur pied de la Commission ont fait en sorte que cette dernière puisse aider les parties à régler ce qui peut les opposer dams le cadre des négociations entourant les revendications particulières. De l'avis des commissaires, ce procédé demeure, toutefois, sous-utilisé, situation qu'ils jugent regrettable pour tous et qu'ils tentent de corriger.

PARTIE IV

LES NÉGOCIATIONS ET LA MÉDIATION SUBSÉQUENTE

LES NÉGOCIATIONS SUR LA QUESTION DE LA COMPENSATION

Bien que le ministère des Affaires indiennes ait accepté en 1982 la revendication soumise par la Première Nation, les négociations n'ont véritablement commencé qu'en 1993. Les principaux enjeux étaient la somme compensatoire que le Canada devait accorder aux requérants ainsi que la superficie qu'il devait mettre de côté à leur intention pour leur faire droit des terres qui revenaient à la bande conformément au Traité nº 1. En mars 1993, les parties s'étaient entendues sur certains points précis, mais elles restaient, malheureusement, incapables de s'entendre sur les sujets en litige. Les pourparlers ont donc achoppé.

Frustrée par le peu de progrès accomplis, la Première Nation anishinabe de Roseau River a entrepris, en novembre 1993, de porter son grief devant la Cour fédérale (affaire *Alexander c. Sa Majesté*). Une requête en opposition (retirée par la suite) a été déposée à l'égard des terres qui, selon la Première Nation, lui revenaient de droit. En février 1994, après avoir passé en revue leur position respective, les parties ont commencé à explorer la possibilité de reprendre les négociations. D'un commun accord, la poursuite fut abandonnée.

Les négociations ont repris en octobre 1994 et se sont poursuivies jusqu'en novembre; les principaux sujets de discussion étaient la quantité de terres et la compensation. Avec le temps, toutefois, des mésententes ont surgi et les négociations se trouvèrent encore une fois dans une impasse. Compte tenu de l'incapacité dans laquelle se trouvaient les parties de poursuivre directement les négociations, il devenait évident que les négociations ne pouvaient reprendre sans aide extérieure.

LA MÉDITATION[11]

Le 4 janvier 1995, Juliet Balfour, négociatrice pour le Canada, écrivait ce qui suit au conseiller juridique de la Première Nation anishinabe de Roseau River :

> [traduction]
> Il semble que nos négociations aient abouti à une impasse.... À ce stade-ci,... il y aurait peut-être lieu de faire intervenir une tierce partie neutre, dans l'espoir de dénouer cette impasse... Je propose que notre prochaine rencontre ait lieu en présence d'un médiateur désigné par la Commission des revendications particulières des Indiens pour aider à conclure ce règlement...

La Première Nation a communiqué avec l'honorable Ron Irwin, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, en janvier et février 1995, pour examiner les possibilités de médiation. Suite à ces entretiens, elle a accepté que la Commission des revendications des Indiens intervienne. D'un commun accord, les parties ont proposé que l'on demande à l'honorable Robert Reid d'assumer le rôle de médiateur (cet ancien juge est maintenant médiateur professionnel indépendant et conseiller de la Commission pour les questions juridiques et de médiation). La Commission devait accéder à cette demande.

Dès sa nomination au début de février 1995, M. Reid a commencé à évaluer la situation. Le 10 février, M. Rhys Jones, conseiller juridique pour la Première Nation anishinabe de Roseau River, lui a demandé de rencontrer les représentants de celle-ci le 14 février à Winnipeg. Il lui a aussi demandé de traiter le dossier en priorité, et la réunion a eu lieu tel que souhaité.

---

[11] Comme les séances de médiation sont confidentielles, nous ne pouvons donner ici qu'un aperçu du déroulement des pourparlers.

Suite à la rencontre, M. Reid a eu des entretiens téléphoniques avec les représentants des parties, après avoir d'abord rétabli les communications. Comme les raisons de l'impasse n'étaient toujours pas d'emblée évidentes, il a demandé à chaque partie de présenter par écrit un exposé détaillé de sa position.

La préparation de ces exposés a nécessité un certain temps mais, début avril, les deux parties y étaient arrivées. Au terme d'autres conférences téléphoniques avec les représentants des parties, M. Reid a organisé une séance de médiation qui devait avoir lieu à Winnipeg le 19 mai 1995. La veille de la réunion. M. Reid a rencontré chaque partie séparément; ces rencontres devaient se prolonger tard dans la soirée.

Les premières discussions débutent le lendemain matin, M. Reid faisant office de président. Les entretiens se sont poursuivis toute la journée et, d'après le compte rendu des pourparlers, ils se sont avérés remarquablement productifs. En fait, à la fin de la journée, tous les principaux sujets de mésentente semblaient avoir été réglés, et les parties ont scellé une entente par une poignée de mains.

Cependant, le dossier n'était pas clos. De sérieux problèmes se sont posés quand les conseillers juridiques ont entrepris de coucher sur papier l'entente qui semblait avoir été conclue à la table de négociation.

À la demande pressante des parties, M. Reid est retourné à Winnipeg le 11 juillet 1995 pour convoquer une autre réunion. Ayant déjà rencontré chacune des parties séparément, il a commencé par énumérer douze points de mésentente profonde. Cette fois encore, les parties se sont mises au travail et, à la fin de la journée, quelques points seulement étaient encore en suspens. Malheureusement, au nombre de ces points, il y avait un désaccord en apparence fondamental au sujet de ce qui avait été convenu. Il faudrait de toute évidence un autre effort de réflexion de part et d'autre. La séance s'est

terminée à la fin de la journée, et une date a été fixée pour ce qu'on espérait être la dernière rencontre.

Le 24 juillet 1995, les parties se sont à nouveau rencontrées et, à la fin de la réunion, les parties semblaient s'être entendues sur tous les points. Elles se sont quittées sur une poignée de mains après avoir apparemment réglé tous les problèmes.

LE RÈGLEMENT ET LA RATIFICATION

Les conseillers juridiques ont donc repris la rédaction de l'accord, mais, cette fois-ci, avec succès. Un accord de principe de 160 pages a été paraphé le 7 août 1995, et les membres de la Première Nation ont tenu un vote de ratification le 23 novembre 1995.

Ainsi, une revendication qui remontait à plus de cent ans et qui semblait devenue un véritable bourbier a pu être réglée en quelques mois. Ces mois n'ont pas toujours été faciles et les délibérations n'ont pas toujours été calmes. À maintes reprises, on a cru que les négociations allaient encore échouer. Les difficultés ont été résolues, l'une après l'autre, dans le cadre de discussions non seulement vives, mais parfois aussi dramatiques.

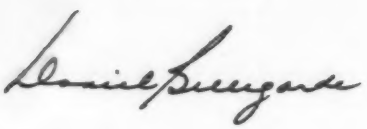
Il nous faut saluer la ténacité et la patience dont les parties ont fait preuve au cours des séances de médiation. L'accord n'aurait pu être conclu sans la sincérité et la bonne volonté de chaque partie, ni sans le désir partagé de régler de manière juste et équitable un grief déjà fort ancien.

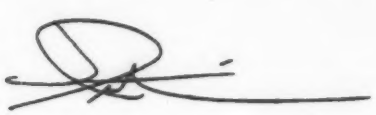
PARTIE V

RECOMMANDATION

Nous avons été déçus de la réticence du gouvernement fédéral à faire appel aux services de médiation de la Commission. Nous avons, d'ailleurs, exprimé nos regrets à ce sujet lors de rencontres avec les représentants du gouvernement ainsi que dans nos rapports (voir notamment notre *Rapport annuel 1995-1995*). Nous aimerions rappeler encore aux parties en cause dans des revendications particulières l'importance de la médiation, couramment utilisée à l'heure actuelle pour régler les différends dans le secteur public. Nous recommandons en particulier au gouvernement du Canada de modifier ses politiques actuelles afin de faire de la médiation un volet normal de son processus de règlement des revendications particulières. Nous lui recommandons également d'enjoindre aux conseillers juridiques ministériels et aux autres intervenants dans les dossiers dont la Commission est saisie de rechercher les possibilités de médiation ou d'accepter de participer de manière significative à la médiation quand les requérants en font la demande.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS





Daniel J. Bellegarde,
coprésident

P.E. James Prentice, c.r.,
coprésident